

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ABYA YALA EN EL SIGLO XXI

Un análisis multidimensional

Marta Rodríguez-Cruz
(Editora)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ABYA YALA EN EL SIGLO XXI

Un análisis multidimensional



2021

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ABYA YALA EN EL SIGLO XXI

Un análisis multidimensional

© *Marta Rodríguez-Cruz (Editora)*

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
2021 Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
 Apartado postal: 17-12-719
 Teléfonos: (593 2) 250 6267 / 396 2800
 e-mail: editorial@abyayala.org.ec
 www.abyayala.org.ec
 Quito-Ecuador

 Fundación Pueblo Indio del Ecuador
 Ruiz de Castilla N2692 y Sosaya
 Teléfono: (593 2) 3200968
 email: fundacionpuebloindioecuador@gmail.com
 Quito-Ecuador

ISBN impreso: 978-9942-09-763-7
ISBN digital: 978-9942-09-764-4

Diseño, diagramación Ediciones Abya-Yala
e impresión: Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, septiembre, 2021

El contenido de este libro es de exclusiva responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 3

Inclusión/exclusión de los pueblos indígenas: movilización y participación como respuesta

*Philipp Altmann*¹
*Marta Rodríguez-Cruz*²
*Silvia Ordóñez*³

Introducción

Los pueblos indígenas históricamente han estado en una posición social desfavorable, definida por un conjunto complejo de características de falta de acceso a recursos y servicios, de pobreza y de reducidas oportunidades de vida. Esta posición ha sido descrita como marginación, como discriminación, como violencia estructural, en términos de clase y en términos étnicos. Todas estas descripciones ayudan a explicar elementos claves de la posición de los pueblos indígenas. No obstante, parece faltar aún un acercamiento que permita explicar de manera más holística la situación de los pueblos indígenas, así como los momentos de superación de esta situación.

Este artículo pretende proponer un acercamiento teórico diferente, basado en los conceptos de inclusión y exclusión de la teoría de sistemas sociológica. De esta manera, puede conectarse con algunas de las teorías más relevantes sobre pueblos indígenas y al mismo tiempo llegar a una comprensión más general de su situación particular. La idea principal es que mientras que los pueblos indígenas son sistemáticamente excluidos, se pueden incluir a sí mismos en los ámbitos más relevantes

1 Universidad Central del Ecuador. philippaltmann@gmx.de

2 Departamento de Antropología Social, Universidad de Sevilla. Programa Doctores PAIDI 2020, FSE-JDA; Departamento de Antropología, Historia y Humanidades, FLACSO-Ecuador. mrodriguez59@us.es

3 Universidad del Norte-Trujillo-Perú. sicirene19@gmail.com

de la sociedad (como política, economía, educación, derecho) a través de organizaciones autogestionadas.

Este texto es una reflexión teórica que se nutre de las investigaciones individuales de los tres autores involucrados. Mientras que existen diferencias metodológicas a nivel individual, el material aquí utilizado fue acumulado por métodos etnográficos, especialmente observación, entrevistas y análisis de contenido de textos producidos por los movimientos indígenas y sus integrantes. En todos los casos, se trata de investigaciones de larga duración con repetidas visitas al campo, continuo contacto con las organizaciones en cuestión y constante ampliación del material empírico.

El propósito de entender los mecanismos históricos de exclusión y las experiencias de auto-inclusión por organización define la estructura de este texto: primero va a desarrollar el acercamiento teórico propuesto y después lo va a aplicar a diferentes casos. Para eso, va a indagar en los procesos de exclusión y auto-inclusión de los indígenas en la política del Ecuador, posteriormente, analizará la educación intercultural bilingüe en Ecuador como mecanismo de exclusión estatal y auto-inclusión de los indígenas y, finalmente, discutirá la participación de los pueblos indígenas en los gobiernos locales del Perú.

Inclusión y exclusión de los pueblos indígenas

La categoría indígena o india aparece con el colonialismo europeo. “Al indio lo crea el europeo, porque toda situación exige la definición global del colonizado como diferente e inferior” (Bonfil-Batalla, 1981, p. 19), esta definición, por lo tanto, legitima y mantiene el dominio sobre los colonizados. Los pueblos y nacionalidades o naciones indígenas quedan subsumidos bajo una categoría abstracta, eliminando las diferencias entre los diferentes grupos y exaltando la diferencia principal entre indígena y no-indígena. Esto es una herramienta de dominación que pudo llevar a la invisibilización y hasta destrucción de las culturas indígenas particulares, quechuas, qymaras, shuar, etc., pero esta misma herramienta de la categoría de indígena también puede llevar a una resistencia panindianista contra las estructuras coloniales persistentes hasta hoy día. Esta resistencia reconoce la condición compartida

de colonizado de los diferentes pueblos y nacionalidades indígenas y valora las diferencias étnicas, se presenta a través de demandas étnicas que se dejan generalizar (Bonfil-Batalla, 1981). Su base es el territorio, entendido como una territorialidad simbólica (Bonfil-Batalla, 1981, p. 25) que contiene elementos clave de la identidad étnica particular, así como la memoria de la libertad perdida y los gérmenes de estructuras de autodeterminación (Bonfil-Batalla, 1981).

Las mismas estructuras coloniales definen también una falta de integración económica, política y social (González-Casanova, 1969) que corresponde con una situación “en que las relaciones de dominio y explotación son relaciones entre grupos heterogéneos, culturalmente distintos” (González-Casanova, 1969, p. 236). En breve, racismo y marginalización son partes fundamentales de países coloniales e impiden una integración que pudiera permitir un desarrollo como país. “El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, distintos” (González-Casanova, 1969, p. 240). Esta estructura sobrevive a la independencia y los demás cambios acontecidos en la región —de hecho, los define (González-Casanova, 1969).

Esta estructura marca la vida de los pueblos indígenas. Existen otras maneras de describirla. Se podría entender como “the systemic edge” (Sassen, 2015, p. 174) que expulsa las personas de sistemas o territorios sin que esta expulsión sea relacionada con fronteras estatales. Esta expulsión tiende a ser invisible para gobiernos u otras instancias, dado que los expulsados se vuelven plenamente irrelevantes para ellos y los demás actores que definen a la sociedad (Sassen, 2015). Y dado que la ciencia está ubicada en el lado interno de esta estructura, carece de las herramientas conceptuales para describir los mecanismos y efectos de la expulsión (Sassen, 2015). Esta exclusión va más allá de privación económica o discriminación cultural —no se trata en primer lugar de desigualdad sino de una estructura que no permite a ciertas personas participar en la sociedad y en la formación de sus reglas de participación (Fraser, 2010).

La teoría de sistemas del sociólogo alemán Niklas Luhmann ofrece herramientas conceptuales que permiten describir el problema y encon-

trar posibles soluciones. Conforme la sociedad entra en la modernidad, las viejas estructuras estratificadas se disuelven y la diferencia inclusión/exclusión adquiere una nueva calidad y cantidad. “El Estado se convierte en mecanismo que perpetúa esta diferencia” (Luhmann, 2006, p. 127), especialmente a nivel regional, impidiendo el desarrollo adecuado de los diferentes sistemas funcionales. En este sentido, excluye a una buena parte de las personas de la economía, de la política, de la educación y “lleva a grandes sectores de la población a no quedar incluidos en el sistema del derecho, de tal suerte que el código legal/ilegal del sistema jurídico no pueda imponerse o solo lo haga de forma muy limitada” (Luhmann, 2006, pp. 127-128). Eso es lo que González-Casanova y otros describieron en términos diferentes: las sociedades coloniales y poscoloniales se integran de manera precaria y, en última instancia, dependiente y marginal. En ellas, el Estado y otras organizaciones centrales impiden el desarrollo adecuado de buena parte de la sociedad —excluyendo a mucha gente de una participación efectiva. Esto se agrava conforme avanza la modernización que implica una mayor dependencia de los individuos de los sistemas sociales funcionales como economía, política, derecho, educación. La interdependencia de estos sistemas sociales hace posible una exclusión total de los sistemas funcionales que se refuerza mutuamente.

Quien no tiene dirección tampoco puede inscribirse en las escuelas (India). Quien no sabe leer ni escribir tiene pocas posibilidades en el mercado laboral, y se discute seriamente (Brasil) si no debe ser excluido del derecho político de votar. Quien no encuentra más posibilidad que la de refugiarse en el terreno ocupado ilegalmente de las favelas no cuenta —cuando las cosas se ponen serias— con protección legal, aunque el propietario de este tipo de terrenos tampoco puede imponer sus derechos si su desalojo forzado genera demasiada turbulencia política. (Luhmann, 2006, p. 500)

Para los estudiosos de pueblos indígenas, eso no describe un caso fuera de lo común, sino más bien la realidad cotidiana durante mucho tiempo y —en algunos casos— hasta hoy día. Luhmann habla de una meta-diferencia inclusión/exclusión. En este sentido, antes de poder apelar a la ley o de participar en la economía —antes, si se quiere, de ser

desigual— se tiene que ser incluido en la sociedad, las comunicaciones de una persona en cuestión tienen que ser entendibles para otros y llevar a otras comunicaciones. Para los excluidos, esto significa que no aplica —por ejemplo— la distinción válida/inválido (a nivel legal), la exclusión es tal que “otros —especialmente la política, la burocracia, la policía y ni qué decir de los militares— decidan a discreción si obedecen o no la ley” (Luhmann, 2006, p. 501). Por lo tanto, la exclusión lleva a una inseguridad de las expectativas —no se sabe cómo se va a comportar la otra persona. El excluido o la excluida ni siquiera se constituye en persona, o sea, portador de expectativas relativamente estables. Es complicado interactuar con alguien si se sabe que para esta persona los medios simbólicamente generalizados de la sociedad moderna como dinero, poder, verdad, justicia, son irrelevantes porque no tiene acceso a ellos.

No obstante, las personas excluidas de los sistemas más complejos no están fuera de la sociedad como tal. Existen dos niveles de sociedad más allá de los sistemas funcionales (como política, economía, derecho...): las organizaciones y las interacciones. Las interacciones como los sistemas sociales más pequeños son accesibles siempre: siempre se puede hablar con la otra persona, hasta si es un migrante ilegal o integrante de un grupo ‘no contactado’. A partir de eso se abren opciones para la inclusión de los excluidos. Mientras que la comunicación a nivel de interacción no permite una inclusión duradera —se puede dar dinero o ayudar con un trámite legal al excluido, pero eso no significa que va a tener dinero después o que pueda hacer los trámites solo existe otro nivel de sociedad que tiende a ser más estable: las organizaciones. Estas se manejan y mantienen a través de una operación especial: decisiones. Las decisiones son vinculantes para todos los miembros y permiten a la organización comunicarse con su entorno (Luhmann, 2006). Las organizaciones están conectadas con otros sistemas sociales, especialmente con la economía, dado que necesitan recursos para sostenerse (Luhmann, 2006). Mientras que todos los sistemas funcionales tienen organizaciones, no se reducen a estas —la educación se desarrolla en las escuelas, pero no solamente allí (Luhmann, 2006). Es por eso que la organización permite la inclusión de los excluidos: no obedece a las

reglas de los sistemas funcionales, sino a sus propias decisiones. Y puede comunicarse —como organización— con los sistemas funcionales. Eso explica la amplia gama de organizaciones autogestionadas que se encuentran entre los pueblos indígenas: ellos fueron excluidos durante mucho tiempo de la educación y crearon sus propias escuelas, fueron excluidos de la economía y crearon sus propias cooperativas y bancos comunitarios, fueron excluidos de la política y crearon sus propios partidos, fueron excluidos del derecho y crearon organizaciones sindicales que hicieron posible una defensa legal, etc.

Exclusión e inclusión en la política en Ecuador

En Ecuador, entre la abolición del tributo indígena en 1857 y la Ley de Comunas de 1937, las comunidades indígenas no tenían ningún tipo de reconocimiento legal (Guerrero, 2018). Legalmente, todos los ciudadanos eran iguales. El resultado de esto fue la traducción de los mecanismos de exclusión del plano étnico a planos secundarios. Así, las personas que no sabían leer o escribir —la mayor parte de este grupo eran los indígenas— estaban excluidos de la ciudadanía hasta la Constitución de 1979 (Becker, s.f.). La negligencia del Estado en no proveer educación para los pueblos indígenas los excluye de esta manera no solamente de la educación, sino también de la política. Esta exclusión política corresponde con una débil legitimidad del mismo Estado. Por eso, desde que los indígenas comenzaron a organizarse exitosamente en la década de 1920, el Estado buscó maneras de aumentar su legitimidad en relación con los indígenas —sin incluirles realmente. Entre la década de 1920 y la de 1940 estuvo vigente la figura constitucional corporativista de representantes funcionales en el parlamento, entre ellos, un representante funcional de los pueblos indígenas —no obstante, este no era elegido por los indígenas y, por lo tanto, no correspondía a una participación suya en la política. El Estado ecuatoriano excluyó, de esta manera, por sus decisiones a una parte importante de la población de una participación plena en varios de los sistemas funcionales.

En 1944, el proceso organizativo de los indígenas tuvo un primer hito, la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la

primera organización indígena nacional. La FEI fue y sigue siendo filial del sindicato Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), cercano al Partido Comunista del Ecuador (Albornoz, 1976). El proceso de organización que llevó a la fundación de la FEI corresponde con una creciente inclusión de los indígenas en determinadas organizaciones, especialmente, sindicatos agrarios. Esta organización, en otras palabras, funciona como mecanismo de auto-inclusión de los excluidos en economía, educación, política, y otros sistemas sociales. No obstante, los alcances de la inclusión son limitados, se nutren de la inserción en un sindicato mayor y las relaciones con organizaciones de izquierda. Los indígenas, en lugar de participar directamente en la política, formaron parte del partido comunista y podían, de esta manera, influir indirectamente en la política del país (Becker, 2007). Por la posición marginal del PCE, su influencia fue poca. Algo parecido pasó con la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC) en la década de 1970: había y sigue habiendo una inclusión a través de la pertenencia al sindicato mayor Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y al Partido Socialista Ecuatoriano (PSE). Así que mientras la organización sindical de los indígenas en FEI y FENOC significó un primer paso para una inclusión educativa —a través de la formación de escuelas indígenas— económica —a través de la creación de cooperativas y bancos comunales— y en otros ámbitos, en la política se topó con un filtro que sería la integración en organizaciones superiores —sindicatos o partidos— que no representan mayoritariamente a los indígenas y, por lo tanto, tienden a marginalizar demandas indígenas.

Desde la década de 1970, este panorama comienza a cambiar: apoyados por sectores de la Iglesia Católica, se forman organizaciones indígenas fuera del sindicalismo y sin contacto directo con partidos políticos. Las organizaciones de la Amazonía, la primera siendo la Federación de Centros Shuar (creada en 1964) y las de la Sierra, alrededor de ECUARUNARI (Ecuador Runacunapac Riccharimui: El Despertar de los Pueblos Indígenas del Ecuador) (creada en 1972), se conciben en primer lugar en términos étnicos y no de clase (León, 1991). Mientras que la forma de trabajar de estas organizaciones no cambia drásticamente —siguen

siendo cooperativas, comunas, y comprometidas con educación, producción local, rescate de las culturas indígenas, etc.— su auto-concepción las empuja hacia estrategias más autónomas. Entran en coaliciones con las otras organizaciones políticas del país y, por un período breve a principios de la década de 1980, participan en las elecciones con el Frente Amplio de Izquierda (FADI), una organización dominada por el Partido Comunista. Pero no lo hacen —como antes— en función de una identidad de clase, sino en relación con sus propósitos específicos.

El cambio de estrategia corresponde con un cambio de los mecanismos de inclusión: la ubicación del movimiento indígena fuera de los partidos y de las organizaciones políticas rompe con la inclusión marginal en organizaciones no-indígenas igualmente marginales. Esto significa una pérdida en un primer momento: las cadenas de transmisión directa dejan de existir y son reemplazadas por alianzas cambiantes. Pero esta pérdida se convierte, durante la década de 1980, en una ganancia. Las organizaciones indígenas se ven forzadas a negociar directamente con los actores de interés y conquistan, desde finales de la década, espacios en el mismo Estado. La creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) como organización indígena nacional en 1986 (León, 1991) es clave en este proceso.

Dado que esta organización representa la mayor parte de los indígenas del país, por primera vez existe una representación legítima de la población indígena como tal. Un modelo de inclusión basado en la representación en partidos y sindicatos es reemplazado por un modelo corporativista donde ámbitos centrales de la política pública en relación con los indígenas son controlados directamente por los mismos indígenas. El caso de la educación intercultural bilingüe se discute más adelante, cabe destacar estructuras parecidas en relación con la salud indígena y políticas de desarrollo. En cada caso, la considerable autonomía se pagó con una falta de interés del Estado y del público en general y, especialmente, con un financiamiento precario.

La década de 1990 fue marcada por acciones del movimiento indígena: en 1990 y 1994 hubo levantamientos nacionales, en 1992 una marcha de los pueblos amazónicos a Quito, y una constante participación

de las organizaciones del movimiento indígena en huelgas y protestas con colaboración de los sindicatos y otros movimientos no-indígenas. No obstante, la presión desde las calles no llevó a cambios de la política del Estado, los convenios alcanzados no fueron puestos en práctica.

Es en este contexto que el movimiento indígena, en su centro la CONAIE, decidió crear un partido político para representarle en las instituciones del Estado: el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. Este partido, formalmente un movimiento político, se basa en un principio en las organizaciones provinciales de CONAIE y FENOCIN y luego en una base organizativa propia, dominada por miembros indígenas (Guerrero & Ospina, 2003). Mientras que la participación electoral de Pachakutik no fue dominante con excepción de las elecciones del 2021, desde la primera participación en 1996 fue constante y significó una permanencia indígena en el parlamento que los otros partidos no pueden garantizar. Pachakutik y el partido de indígenas evangélicos Amauta Yuyay fueron entonces los instrumentos organizativos de auto-inclusión en un ámbito cerrado para los indígenas durante mucho tiempo: el parlamento nacional. Ahora, los indígenas no tienen necesariamente más poder directo —pero se convirtieron, a través de sus organizaciones, en una parte innegable de la comunicación política. Que esta inclusión creciente comience con elementos de política fuera de los partidos no puede sorprender: el proceso de auto-inclusión a través de organizaciones de interés inmediato (como sindicatos locales o cooperativas), la participación marginal en organizaciones más grandes y finalmente la creación de estructuras propias de organización hasta el parlamento corresponde a un proceso de abajo hacia arriba, de lo local y concreto hacia lo global y abstracto que —al menos potencialmente— garantiza el intercambio constante de élites y por lo tanto la posibilidad de inclusión para un grupo considerable de indígenas vinculados al movimiento.

La educación intercultural bilingüe y las formas de exclusión y auto-inclusión indígena en Ecuador

Uno de los países latinoamericanos en los que más fuerte ha sido la lucha de los pueblos indígenas por el derecho a una educación pro-

pía y pertinente es Ecuador. La llamada educación intercultural bilingüe (EIB) ha constituido, junto a la tierra y al territorio, una de las principales demandas del movimiento indígena ecuatoriano (Bretón & Del Olmo, 2001; Chiodi, 1990; Montaluisa, 2011). La importancia otorgada por el movimiento indígena a la EIB como instrumento de resignificación de las relaciones interétnicas entre indígenas y blanco-mestizos, buscando su propia inclusión en el Estado y en sus instituciones, llevó a la configuración de la educación intercultural bilingüe como base del proyecto político del movimiento indígena durante las décadas de los 60 y los 70. Asimismo, la consolidación del movimiento indígena a lo largo de la década de los 80 como sujeto social y político le permitió irrumpir en las estructuras del Estado ecuatoriano y lograr la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) en 1988. Desde la DINEIB los pueblos y nacionalidades indígenas gestionaron de manera descentralizada su propia educación. Más tarde, la incansable lucha del movimiento indígena por reconfigurar las estructuras estatales sobre las bases de la igualdad interétnica logró el reconocimiento de Ecuador como país intercultural y plurinacional en la Constitución del 2008, bajo el mandato de Rafael Correa.

Así, desde el reconocimiento de Ecuador en el año 2008 como Estado intercultural y plurinacional y mediante el correspondiente —aunque teórico— fortalecimiento del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, ¿ha logrado el movimiento indígena superar la exclusión de los pueblos y nacionalidades desde el ámbito educativo en general, y en particular desde la Educación Intercultural Bilingüe? El análisis de los diferentes mecanismos de exclusión de las políticas educativas puestas en marcha por el correísmo (2007-2017) nos permitirá responder a estas preguntas a través de una profunda investigación etnográfica desarrollada entre los años 2013, 2014 y 2015, con una vuelta al campo en el 2018, en un total de siete unidades educativas comunitarias y del Milenio, rurales y urbanas, situadas en las regiones Sierra y Amazonía, en las provincias de Pichincha, Imbabura, Cotopaxi y Pastaza. La investigación se ha desarrollado con población indígena de las nacionalidades achuar, andoa, kichwa serrana, kichwa amazónica, shiwiar, shuar, waorani y

zápara y se han empleado las técnicas de observación participante y no participante, entrevistas, conversaciones informales y grupos de discusión para la obtención de los datos sobre el terreno.

La EIB y las formas de exclusión de la población indígena

La primera forma de exclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas desde el ámbito educativo durante el correísmo la encontramos, paradójicamente, apenas a cuatro meses de que el Estado se declare intercultural y plurinacional en la Constitución del 2008. Debe señalarse que en Ecuador la exclusión indígena del ámbito educativo se ha evidenciado a través de tres hechos particularmente importantes. En primer lugar, las elevadas cifras de analfabetismo entre la población indígena en todo el país, y particularmente en provincias de muy elevada presencia indígena, como Chimborazo y Cotopaxi, que en los años 70 y 80 alcanzaban más del 90 % (Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi, n.d.). En segundo lugar, la imposición de un modelo educativo hegemónico y eurocéntrico dirigido a la negación del indígena y a su blanqueamiento. Y, en tercer lugar, la exclusión del indígena de los ámbitos de representación del Estado y de sus instancias de poder y decisión. Lo anterior explica, justamente, la constitución del movimiento indígena como sujeto socio-político y su lucha por lograr incorporarse a las esferas estatales de poder y decisión para superar las distintas formas de exclusión señaladas, buscando el reconocimiento, la representación y el derecho a la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas, esto es, el derecho decidir sobre sus propios asuntos a fin de que el sector hegemónico de la sociedad deje de tomar decisiones sobre estos desde el ejercicio de la dominación colonial. Esta lucha, gestada durante siglos, alcanzó su máximo nivel organizativo durante la década de los 80 —cuando se consolida lo que hoy conocemos como movimiento indígena— y tiene como principal victoria la creación de la DINEIB en noviembre 1988 como instancia descentralizada desde la que los pueblos y nacionalidades gestionaban su propia educación, justamente dirigida a la construcción del Estado intercultural y plurinacional que décadas después, y por primera vez en la historia, acabaría reconociendo

el correísmo en la Constitución del 2008. Sin embargo, solo unos meses más tarde, el Decreto 1585, emitido el 18 de febrero de 2009, eliminó la administración comunitaria de la EIB, recogida en el artículo 347 (Numeral 9) de la Constitución (Montaluisa, 2009). Con ello, la DINEIB perdió su autonomía técnica, financiera y administrativa y pasó a reubicarse en una nueva Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe, con adscripción al Ministerio de Educación. A partir de ese momento el director de la entidad y los diferentes funcionarios de la misma serían designados por la máxima autoridad nacional —el presidente del gobierno— y no por las organizaciones indígenas. Todo ello llevó a la CONAIE a presentar una demanda ante la Corte Constitucional en defensa de la EIB, pero sin lograr revertir la situación.

En el presente, aunque la DINEIB ha subido de categoría, solo ha pasado de ser una subsecretaría en el gobierno de Correa a ser una secretaría de educación centralizada en el gobierno de Lenín Moreno, continuando así con el mismo mecanismo de exclusión, ahora encuadrado bajo el rango de logro. Sin embargo, el Decreto 445 —por el que la DINEIB pasa a ser Secretaría de Educación— no devuelve la gestión de la EIB a los pueblos y nacionalidades indígenas. Al contrario, el Decreto ratifica las potestades preexistentes en la dirección, el manejo y las decisiones que conciernen a la EIB y, por lo tanto, la DINEIB sigue perteneciendo al Estado (Montaluisa, 2018; Muyolema, 2008; Pérez, 2018). Se trata de otra más de las muchas formas de manipulación por las que la educación de los indígenas se resitúa bajo el poder hegemónico de un Estado falsamente reconocido como plurinacional, que, parafraseando a Muyolema (2008), excluye a los indígenas de las decisiones sobre sus propios asuntos y problemas. Como lo señala Luhmann (2006) los excluidos están a merced de los incluidos —es decir, de los blanco-mestizos que ostentan el poder hegemónico del Estado— y de las decisiones que estos tomen sobre los temas que conciernen y afectan a aquellos.

Pero, pese a que la pérdida de autonomía de la DINEIB constituye una de las más importantes formas de exclusión de los pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianos desde el ámbito de la educación, no hay que perder de vista la estructura de exclusión creada por

el correísmo a través del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa (Ministerio de Educación, 2012) y de su instrumento principal: las unidades del Milenio. El Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa puesto en marcha en 2012 ha estado directamente dirigido a la eliminación de las escuelas comunitarias, defendidas por la CONAIE como modelo de educación indígena. Bajo la llamada ‘estandarización educativa nacional’ desarrollada en nombre de la llamada ‘Revolución Educativa’, el Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa supuso el cierre de 18 000 escuelas comunales entre 2013 y 2017, su sustitución por unidades educativas del Milenio y la reubicación de los alumnos de los centros cerrados en los nuevos establecimientos, como efectivamente determinan sus bases (Ministerio de Educación, 2012).

Este Plan decreta el cierre de aquellas escuelas que no superen los 45 alumnos. En la mayoría de las comunidades indígenas las escuelas comunitarias no superaban este número y fueron clausuradas. Siguiendo los preceptos del Plan, los alumnos pertenecientes a estas escuelas debían pasar a inscribirse en la correspondiente unidad del Milenio, que debía aglutinar a la población estudiantil de las escuelas clausuradas en las comunidades de una determinada zona. Sin embargo, muchas de las unidades del Milenio fueron construidas en zonas muy alejadas de las comunidades de pertenencia del alumnado, en zonas sin transporte ni público ni privado, haciendo imposible su desplazamiento diario a pie. Así, pese a que la Constitución (2008) y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011), reconocen el derecho de acceso a la educación como derecho de todo ciudadano y su garantía como deber del Estado, los estudiantes que se encontraban en esta casuística quedaron directamente excluidos del mismo, pues no podían desplazarse a la unidad del Milenio correspondiente y la escuela de su comunidad fue cerrada. El derecho de acceso a la educación es un derecho extendido a los blanco-mestizos (los incluidos), pero negado a muchos indígenas (los excluidos) a partir de las decisiones tomadas por los incluidos sobre los excluidos, sobre sus derechos y sobre sus asuntos.

Paralelamente, la vulneración del derecho de acceso a la educación desde sus niveles elementales, medios y medios superiores vulnera

el derecho de acceso a la educación superior. La deficiente formación recibida y la carencia de títulos de educación superior impedirá a estos niños acceder a puestos de trabajo más cualificados en su edad joven y adulta, a través de los que puedan percibir buenas retribuciones salariales y desarrollar una movilidad intergeneracional ascendente a través del sistema educativo. Por lo tanto, la vulneración de su derecho de acceso a la educación implica anclarlos al círculo de la pobreza.

Asimismo, el modelo de EIB propuesto por la CONAIE para los pueblos y nacionalidades indígenas y para el conjunto de la sociedad ecuatoriana, con el propósito de lograr el fin de las relaciones de dominación colonial entre indígenas y blanco-mestizos y acabar con la exclusión indígena, dista mucho del modelo de ‘EIB’ puesto en marcha en las unidades del Milenio. Pues correctamente entendida, la interculturalidad en la educación aboga por el aprendizaje, refuerzo y reproducción de las epistemologías y culturas indígenas sin menoscabo del aprendizaje de los elementos cognoscitivos y culturales propios de la sociedad hispano-occidental. Se trata de promover los interaprendizajes entre los distintos horizontes culturales y sus respectivas epistemes y marcos de conocimiento, los cuales coexisten jerárquicamente en el país en equivalencia al sistema de exclusión y colonialidad del saber, del ser y del poder (Quijano, 2000) en el que se inscriben. De la misma manera, dentro de un modelo educativo verdaderamente intercultural y bilingüe, la lengua indígena respectiva debe erigirse como lengua principal de instrucción y comunicación, en contraste con el uso exclusivo del castellano en prácticamente todos los contextos escolares analizados y que es fomentado por la presencia de docentes blanco-mestizos que desconocen la lengua indígena, así como por docentes indígenas (neo) colonizados que, pese a conocerla, no la emplean.

También resultó ser un efectivo mecanismo de exclusión la inversión desigual en las escuelas comunitarias —que son las que tratan de responder al modelo educativo defendido por la CONAIE— y en las escuelas del Milenio, las instituciones educativas referenciales del correísmo y de su ‘Revolución Ciudadana’. Aunque el gasto destinado a educación aumentó notablemente durante el 2017, último año de la

presidencia de Correa, la realidad observada permitió constatar que dicha inversión se destinó en su mayoría a unidades del Milenio y solo una minúscula parte a las escuelas comunitarias que sobrevivieron al Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa (Rodríguez-Cruz, 2018). La etnografía desarrollada en diferentes escuelas comunitarias andinas y amazónicas muestra el lamentable estado en el que se encontraban las infraestructuras de estas escuelas, muchas de las cuales apenas subsistían —y subsisten— sin electricidad ni agua, gracias a los materiales comprados por los docentes, pese a sus escandalosamente precarios sueldos y ante la inacción del Estado —tanto durante la “Revolución Ciudadana” de Correa (2007-2017) como durante el “Plan Nacional de Desarrollo para Toda una Vida” de Moreno (2017-presente)—. Esta forma de exclusión de las escuelas comunitarias y de los alumnos/alumnas indígenas en ellas inscritos trae como consecuencia la contracción de enfermedades por parte de alumnos y docentes, que asisten impotentes a la única posibilidad de formarse y trabajar, respectivamente, en infraestructuras escolares de máxima pobreza y peligrosidad.

Pero si bien todas las formas de exclusión de la población indígena hasta ahora señaladas son de una dureza considerable, sin ninguna duda, la forma más cruel de exclusión del correísmo es la del suministro/privación de alimento a las unidades del Milenio y a las escuelas comunitarias, respectivamente. Hasta el 2013, los alumnos/alumnas entre 3 y 14 años (desde la Educación Inicial hasta la Educación General Básica) de todas las escuelas fiscales y fiscomisionales, rurales y urbanas del país recibían un desayuno y un almuerzo escolar durante los 200 días lectivos del curso, a través del Programa de Alimentación Escolar del Estado. Sin embargo, a partir de 2013 el almuerzo dejó de suministrarse a las escuelas comunitarias, manteniéndose en las del Milenio.

De hecho, nuestra etnografía ha evidenciado que al 40 % de las escuelas comunitarias analizadas no solo no llega el almuerzo, oficialmente retirado de las mismas, sino que tampoco llega el desayuno. Debe tenerse en cuenta que los estudiantes indígenas, en general, pertenecen a familias extremadamente pobres, fruto de las estructuras socioeconómicas neocoloniales sobre las que se erige el Estado. La gran mayoría de

estos niños/as solo come una vez al día, cuando va a la escuela, de manera que la privación de esta ingesta los coloca en situaciones de altísimo riesgo. La niñez de las comunidades serranas y amazónicas etnografiadas presenta altos niveles de desnutrición y problemas de salud asociados, como un bajo crecimiento con respecto al que les corresponde por edad, falta de concentración, traumas psicológicos y otras enfermedades.

La grave situación de desnutrición vivida en las escuelas comunitarias llevó a muchos progenitores a trasladar a sus hijos a las escuelas del Milenio donde tenían garantizado el desayuno y el almuerzo escolar. Por lo tanto, las escuelas comunitarias no solo se cerraron a consecuencia del Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa —que decretaba la clausura de aquellas que no superaran los 45 estudiantes— sino porque se quedaron sin alumnos. Y se quedaron sin alumnos por la manipulación perversa a la que se somete una de sus necesidades primarias fundamentales: la alimentación, cuya instrumentalización fue utilizada para precipitar, aún más, la exclusión de aquellos indígenas que abogaron por el modelo educativo defendido por la CONAIE. Dicha instrumentalización obligaba a los excluidos a ‘integrarse’ —asimilarse— al modelo educativo mal llamado intercultural bilingüe del correísmo, de base eurocéntrica, que no hizo sino alimentar el canibalismo desarrollista promovido por el Socialismo del siglo XXI de la “Revolución Ciudadana” en clara contradicción con el verdadero Sumak Kawsay. Al respecto, si bien el Sumak Kawsay puede entenderse como producto de la autoinclusión de los excluidos (Altmann, 2021), no hay que perder de vista que el correísmo lo resituó en el lado de la exclusión de los indígenas mediante la estratégica apropiación, manipulación y vaciamiento de su propia terminología, convertida en un arma contra ellos mismos. Pues para el correísmo ‘Sumak Kawsay’ es sinónimo de desarrollo y no de alternativa al mismo (Acosta, 2013; Moreno, 2014).

Pero el fin del correísmo (2007-2017) fue también el fin de las unidades del Milenio, como confirmaron las entrevistas realizadas en agosto de 2018 al personal de la DINEIB que tomó posesión de sus cargos bajo el mandato del presidente Lenín Moreno. Como es sabido, aunque Correa y Moreno formaron parte de un mismo proyecto políti-

co durante la ‘década perdida’ (Calderón et al., 2017), las discrepancias entre ambos los condujo a un contundente enfrentamiento y a una definitiva separación. Tanto es así, que el gobierno de Lenín Moreno ha terminado desbancando los símbolos del correísmo, como las unidades del Milenio, convertidas en anticristo de la educación indígena por haberse constituido como elementos educativos referenciales de la “Revolución Ciudadana”. Según conversaciones con los funcionarios de la DINEIB, ‘se acabaron las unidades del Milenio’ (comunicación personal, 2018), respecto a lo cual debemos preguntarnos: ¿qué pasa entonces con esos millones de dólares invertidos por el correísmo en las unidades del Milenio y sacados de los bolsillos de los ecuatorianos y de la tan sufrida explotación petrolera del Yasuní? ¿Están de acuerdo los ecuatorianos y ecuatorianas con esta forma de proceder del gobierno de Lenín Moreno?

No obstante, y pese al abierto rechazo del gobierno de Moreno a los símbolos y modos de gestión del correísmo —como es el caso de las Unidades del Milenio— este no tiene intención de rechazar ni de modificar la tendencia al recorte presupuestario destinado a la educación de la población indígena que desarrollara su antecesor Correa; un presupuesto que en 2019 se redujo 20 veces con respecto al asignado en años anteriores por la ‘Revolución Ciudadana’ (comunicación personal, 2019) y que desde el 2020 se ha vuelto a reducir por efecto de la pandemia (Arana, 2020; CONAIE, 2020).

La EIB y las formas de auto-inclusión de la población indígena

El Estado ecuatoriano, *per se*, no ha desarrollado mecanismos de inclusión para los pueblos y nacionalidades indígenas, ni históricamente ni durante el correísmo ni durante el morenismo. Inclusión, claro está, entendida como la incorporación de los considerados diferentes al Estado y a la sociedad nacional sin por ello tener que renunciar a sus elementos distintivos: lengua, cultura y territorio —a su nacionalidad—.

Los mecanismos de auto-inclusión de los excluidos a través de la EIB vienen representados por la constitución de escuelas propias, lideradas por los propios indígenas, en las que se trata de llevar a cabo una educación alternativa de resistencia neocolonial (Rodríguez-Cruz,

2018). En esta forma de auto-inclusión fue pionera la líder indígena Dolores Cacuango con la creación en los años 40 del siglo pasado de las primeras escuelas bilingües kichwa-español en Cayambe, así como la también líder indígena Tránsito Amaguaña. Esta lucha por una educación propia contó con la destacada colaboración de Luisa Gómez de La Torre (Almeida et al., 2005).

Como ejemplos contemporáneos de esta forma de auto-inclusión debemos señalar las escuelas Tránsito Amaguaña, en el Mercado Mayorista de Quito (provincia de Pichincha), y la escuela Amawta Ñampi, en la amazónica ciudad de Puyo (provincia de Pastaza). Aunque en ambas instituciones educativas se registran deficiencias en el uso de la lengua indígena como lengua principal del proceso de enseñanza-aprendizaje, sí se elaboran contenidos educativos extraoficiales que guardan coherencia con las cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades indígenas y adquieren una elevada ponderación en el proceso educativo, muy por encima de la conferida a los contenidos de estudio oficiales recogidos en los libros de texto del Estado, de corte eurocéntrico. No obstante, ambas instituciones están bajo la jurisdicción de la DINEIB, y, por tanto, del Estado, y no escapan a fuertes contradicciones macroestructurales a las que no pueden hacer frente. Entre ellas, el racismo institucionalizado que se traduce, por ejemplo, en una escasa adquisición de fondos públicos para su mantenimiento infraestructural y el de su actividad académica, tanto en el gobierno de Correa como actualmente en el de Lenín Moreno. El correísmo hizo de la mayoría de las escuelas para indígenas que no son del Milenio y que han sobrevivido al Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa escuelas pobres para indígenas, que actúan como reproductoras de nichos étnicos y socioeconómicos preexistentes, impidiendo la movilidad socioeconómica de esta población, manteniéndola atada al bucle de la pobreza y arrojándola a los más estrechos márgenes de la sociedad. Hasta el presente, esta tendencia es continuada por el gobierno de Moreno.

Las escuelas comunitarias defendidas por la CONAIE han sufrido los devastadores efectos del correísmo y de su plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa, lo que ha afectado duramente las posibilidades

de desarrollar una verdadera educación intercultural bilingüe. Los derechos educativos de los pueblos y nacionalidades indígenas han retrocedido considerablemente, tanto a nivel político-institucional, mediante la pérdida de autonomía de la DINEIB, vigente en el gobierno de Moreno, como a nivel socioeducativo, mediante la ingeniería de exclusión ideada por el correísmo. Esta se traduce en la vulneración del derecho y acceso a la educación, con redundancia en la exclusión escolar y, consecuentemente, en la exclusión socioeconómica. La misma lleva a una mayor pobreza para los pueblos y nacionalidades indígenas y al ahondamiento en la brecha entre blanco-mestizos (incluidos) e indígenas (excluidos). En el actual gobierno de Moreno, elementos como la propensión al recorte presupuestario destinado a EIB y la centralización de la DINEIB —que sigue vulnerando el principio de plurinacionalidad del Estado— evidencian la continuidad de esta misma dinámica redefinida bajo nuevos símbolos, terminologías y discursos.

¿Qué demandan los indígenas de la Amazonía peruana para sentirse incluidos en la gestión pública del Estado?

Contexto

La democracia es el régimen político que pretende definirse, entre otros rasgos, por la participación no discriminatoria de todos los ciudadanos en la vida política. Pero, históricamente, sus realizaciones han tenido graves contradicciones y lagunas. Una de ellas tiene que ver con los pueblos indígenas: a sus miembros se les ha negado este derecho, por principio y en la práctica; en cuanto personas y en cuanto colectivos con derecho a diferencias, las cuales inciden en los ámbitos y modos de participación. Y ello ha supuesto prolongar la opresión que les causó la colonización. En lo concerniente a la perspectiva jurídica estatal, en los últimos cuarenta años se han producido avances relevantes, entre los que destacan: la Dirección de Consulta Previa y la implementación del mecanismo de participación ciudadana por parte del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. Pero, queda mucho por hacer para lograr la inclusión política de los indígenas.

Es más, subsisten los pedidos de las organizaciones indígenas y de la Defensoría del Pueblo para que la participación política se realice en el marco de la interculturalidad.

La perspectiva ética del derecho a la participación de los pueblos indígenas

Desde el punto de vista de la ética política, el derecho-deber de participación en la vida pública se enraiza en nuestra condición de ciudadanía. Ahora bien, esta puede contemplarse desde diversas perspectivas y ser ejercida en diversos espacios, como se verá más adelante. De estas perspectivas, nos centraremos en la condición de ciudadanía de las personas que componen los pueblos indígenas y de sus colectivos: la cual demanda⁴ el enfoque de *la ciudadanía abierta a la diversidad cultural*.

Este enfoque de la ciudadanía, cuya propuesta se ha ido perfilando como derivación de los debates académicos entre liberales y comunitaristas, y como concreción de los debates actuales en torno a la multiculturalidad (Etxeberria, 2004), tiene estos presupuestos:

- Hay que reconocer la existencia de diferencias culturales grupales compartidas que se requieren mantener por las siguientes razones: no se perciben como desigualdad, sí se perciben como valiosas —por ellas mismas y como ayuda para la autonomía personal— y se ven además como relevantes para la identidad personal. Se trata, se añade, de “buenas razones”, que permiten la reclamación legítima de pervivencia de la diferencia cultural.
- Son diferencias que solo se pueden mantener a través de la protección y presencia pública. Esto es, no basta la referencia de los derechos civiles, políticos y sociales individuales, pues precisan políticas públicas de reconocimiento de la diferencia (Taylor, 2009), que no sean transitorias sino permanentes, y que se plasmen en derechos grupales (Declaración sobre de-

4 Sobre el particular, puede consultarse las webs de Organizaciones Indígenas, como: <https://bit.ly/3wyxed0>

rechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas). Lo que significa que deberán afectar al modo de ejercer la ciudadanía.

- Se trata de diferencias que conviven dentro de una misma unidad política —generalmente en el Estado— encarnadas en grupos diferenciados, tales como los grupos étnicos, con referencia decisiva a la cultura propia, y los grupos nacionales, que enfatizan además la reclamación de autogobierno. En concreto, en colectivos inmigrantes, pueblos indígenas, minorías nacionales, afrodescendientes; etc. Esto hace que el pluralismo no sea ya meramente individual —en torno a concepciones de vida buena— sino colectivo-público —en torno a la identidad de grupos diferenciales—.

Si se aceptan estos supuestos, siguiendo a Etxeberria (2011), caben dos grandes líneas de orientación a la hora de apostar por la ciudadanía que asume la diversidad cultural: a) la ciudadanía multicultural, que enfatiza una convivencia cívica de los grupos culturales y nacionales asentada en el respeto y en el reconocimiento de espacios propios para que la diferencia se sostenga; b) la ciudadanía intercultural que, asumiendo los mínimos de respeto, avanza hacia actitudes de diálogo mutuo —para el que se precisan condiciones sociales de equidad— con voluntad eficaz de dejarse influir por el otro en la afirmación de lo propio y de colaborar en objetivos conjuntos. Como puede apreciarse, la diferencia entre ambas es que la primera se basa en la coexistencia entre individuos, mientras, la segunda, tiene como factor primordial la interacción y el contacto interétnico.

Esta ciudadanía de la diversidad cultural, que reconoce derechos públicos a los grupos a través de las correspondientes estructuras políticas, tiene que afrontar el delicado tema de hacer compatible la autonomía del grupo con la autonomía de los individuos que lo componen. Kymlicka (1996) propone la distinción entre: restricciones internas a los miembros de los grupos, que solo son legítimas cuando persiguen garantizar la libertad de todos, no cuando tratan de salvar algún rasgo cultural; y protecciones externas frente a la intervención de ajenos al grupo, a las que hay derecho siempre que estén encaminadas a defender a este del

impacto de presiones económicas o políticas foráneas que amenazan su identidad. La distinción es importante e iluminadora, aunque luego en la práctica precisa que se realice prudencialmente. Por lo demás, si entramos a fondo en la cuestión de la diversidad cultural de la ciudadanía, los retos acaban siendo realmente grandes, pues, por un lado, debe exigirse que sea regulada en el respeto a los derechos humanos; pero, por otro lado, ella demanda a estos derechos humanos que se concreten a través de diálogos interculturales y se nos muestren contextualmente encarnados.

La concreción de la ciudadanía pluricultural en cada país depende, evidentemente, de la diversidad que esté en juego en él. Para el caso de Perú es especialmente relevante la pluriculturalidad implicada en la diversidad de los pueblos indígenas y no indígenas, que es la que vamos a tener presente en este trabajo. La ciudadanía que se plantee para Perú tiene que regular los derechos de estos pueblos, reconocidos en la Declaración citada: a la tierra y el territorio, al autogobierno, etc. Hay cuestiones ya reconocidas jurídicamente, como la promoción de sus lenguas —plurilingüismo— recogida en el artículo 48° de la Constitución peruana, y de sus culturas —sistema educativo, sistema de salud, etc.—; o el derecho al pluralismo jurídico, tal como lo reconoce el art. 149° de la Constitución Política peruana.

En razón de lo expuesto, tomando como punto de referencia lo planteado por Etxeberria (2011), nos planteamos esta interrogante: ¿Cómo se concibe el derecho a la participación de estos pueblos desde este enfoque ciudadano de diversidad cultural? Se subrayan estos rasgos:

- El más propio e importante es el que tiene que ver con la dimensión colectiva de la participación. Se concibe que lo decisivo es la participación que, como sujeto grupal, hace el colectivo identitario en el espacio del Estado pluricultural, en el ejercicio de sus derechos como grupo. Los modos y grados de esta participación varían en función de la perspectiva multicultural —poca intensidad— o intercultural —mucho intensidad— que se tenga. Lo que se persigue primariamente con esta participación, es lograr un acuerdo sobre las propias estructuras del Estado, incluso refrendadas constitucional-

mente, que refleje la realidad pluricultural. Un segundo nivel de participación tiene que ver con las políticas públicas, a fin de que tengan presente la diversidad cultural.

- De todos modos, también está presente la cuestión de la participación de los miembros del grupo al interior de él. En principio, debe sujetarse a los parámetros de la democracia.
- Ahora bien, desde este enfoque se reclama que se reconozcan y respeten modos plurales, culturalmente marcados, de ejercicio de la democracia. En concreto, entre los pueblos indígenas, se tienden a privilegiar los procesos asamblearios, sin tiempos rígidamente acotados, orientados al consenso, frente al énfasis, en las democracias occidentales, en el sistema de votaciones. Volvemos a encontrar aquí una tensión que puede resultar conflictiva, que tiene que ser gestionada adecuadamente para que sea creativa, según la referencia compartida de los derechos humanos sensibles a la diversidad.
- Por último, situándonos ahora en las relaciones entre grupos culturales, desde este enfoque se propugna que haya un diálogo intercultural, que debe ser visto como una forma de participación, en el que se debatan y se acuerden las cuestiones de justicia etnocultural, e igualmente, en el que se afine la concepción y especificación de los derechos humanos, para que se muestren con posibilidades de inculturación plural. De modo tal, que se vea en ello no una negación de su universalidad, sino la manera adecuada de realizarla.

De cara a los ámbitos en los que a los indígenas les corresponde participar como individuos, dentro del conjunto de la ciudadanía del Estado, y teniendo presente una distinción de espacios hecha por Etxeberria (2011),⁵ nos centraremos en el espacio público-político institucionalizado, el cual está definido por el conjunto de las estructuras

5 Etxeberria distingue cinco espacios: a) espacio privado de la intimidad; b) espacio público físico; c) espacio privado de iniciativa civil; d) espacio público-político institucionalizado; y e) espacio social. El autor destaca como rasgos en común de estos espacios: las fuertes interrelaciones entre ellos y que la línea divisoria de estos

del Estado y de las organizaciones directamente orientadas a ellas, como los partidos políticos en especial. En nuestra condición de ciudadanos, todos pertenecemos a él, todos tenemos que ejercer en él nuestra autonomía pública, expresada en el procedimentalismo democrático, especialmente llamativo en los procesos electorales, pero desbordándolos. Este es el espacio que, por definición, está orientado al interés general o bien común. En la medida en que sus responsables se separan de este objetivo entran de lleno en la corrupción y la injusticia, sin que haya que olvidar que, en cuanto ciudadanos, todos tenemos nuestra responsabilidad. Aunque, haya personas que por su representatividad o función estén cargadas de más responsabilidad.⁶

Este es el espacio por excelencia donde se realiza el derecho a la participación. Se trata del espacio de los derechos políticos, pero estos se concretan decisivamente en el derecho a la participación en sus diversas modalidades. Hay dos modos de entender este espacio: como mero derecho que se ejerce cuando se quiere, con lo que se tiende a percibirlo como instrumento al servicio de los propios intereses, personales o de grupo —postura liberal estricta— o como deber que tenemos que exigirnos, orientado al logro del bien público —postura republicana—. La segunda se muestra como más plena y fecunda.

¿Cómo y en qué aspectos quieren participar los indígenas para sentirse incluidos en la gestión pública del Estado?

Si bien es cierto, la respuesta a la segunda parte de esta esta pregunta es más que obvia, pues los indígenas demandan participar en los diversos ámbitos del espacio público-político institucionalizado. Pero el *quid* está en *cómo participar*, pues para la implementación de los mecanismos legales vigentes en el Perú, no se tomó en cuenta el enfoque de la ciudadanía abierto a la diversidad cultural indígena. Asimismo, un sector de políticos y autoridades estatales, reconocen que no hay una

a veces es imperceptible. Es necesario precisar que, de los cinco espacios citados, la participación política se materializa en los cuatro últimos.

6 No solo debe incluirse aquí a los “políticos”. También hay que incluir a los funcionarios, con funciones y responsabilidades diversas entre ellos, pero todas con su relevancia.

efectiva participación y representación política de los pueblos indígenas en los diversos niveles de gobierno.⁷ Esto nos conduce a identificar dos planos en esta problemática: a) cómo desean participar los indígenas; y, b) qué aspectos de los mecanismos de participación vigentes deben replantearse, para que los indígenas se sientan incluidos. Dado que, un paso importante para lograr la inclusión es considerar la opinión de los indígenas sobre la participación, nos centraremos a analizar cuál es la respuesta a estas dos preguntas desde la perspectiva de su participación a nivel de los gobiernos regionales en Perú.⁸

La información que sirve de sustento para dar respuesta a estas preguntas tiene como base 54 entrevistas realizadas a indígenas de la Amazonía peruana, pertenecientes a las regiones de Amazonas y Ucayali,⁹ integrantes de los siguientes grupos étnicos: awajún 35, shipibo 13, wampis 3 y yanasha 1. Esta información se recabó y procesó entre el 2012 al 2015 y se actualizó en el 2018. No está demás precisar que, el criterio subjetivo,¹⁰ es el factor que se tuvo presente para ser considerado indígena.

¿Cómo desean participar los indígenas?

El punto de partida para analizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas —sus realidades y sus expectativas—, es el reconocimiento por parte de los entrevistados respecto a los avances logrados en el ejercicio de este derecho. Así, desde una perspectiva general,

7 Sobre el particular, véase: Pinedo (2010), Comisión Andina de Juristas (2013), Defensoría del Pueblo, (2018), Espinoza (2018).

8 Los gobiernos regionales que forman parte del proceso de descentralización iniciado por el Estado Peruano en el 2002. Las regiones son entidades descentralizadas integrantes de un estado unitario, están llamadas a construir la mejor forma de descentralización económica, política y especialmente administrativa (ORTECHO, 1999).

9 Elegimos a estas regiones para contrastar opiniones, pues en la Región Amazonas entrevistamos a indígenas que están vinculados directamente con su organización comunal y habitan en zonas rurales; a diferencia de los indígenas de la Región Ucayali, donde encontramos *indígenas urbanos* (Espinoza, 2009) y el vínculo con la organización comunal es indirecto.

10 El criterio subjetivo tiene como fundamento el artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 7° de la Ley N° 29785, Ley de la Consulta Previa.

los indígenas manifiestan que: a) participan en el Estado a través de los procesos electorales ejerciendo su derecho a elegir; y, b) que cuentan con representantes en las diversas instancias del Estado.

Si tomamos el primer avance reconocido por los indígenas, tendremos un contraste interesante: el sufragio universal se reconoció a partir de la Constitución de 1979, pero, una de las barreras que tienen los indígenas y aún subsiste para sufragar, es contar con el Documento Nacional de Identidad (SERVINDI, 2015). Si a esto sumamos las dificultades geográficas para asistir a los centros de votación, podemos afirmar que, hay un porcentaje considerable de indígenas que no participa en los procesos electorales (Espinoza, 2018). Y, por ende, es excluido de los procesos electorales.

En lo referente al segundo avance, este tiene dos vertientes, por un lado, está el hecho en sí de contar con representantes, por el otro, es necesario valorar si el número de representantes es el adecuado. Sobre el particular, Pinedo (2015), Rivero (2018) y Zeisser (2018) coinciden en afirmar que pese a la existencia de Consejeros Indígenas en los Gobiernos Regionales, no existe una adecuada proporción entre el número de representantes y representados, pues la medida adoptada por el Estado Peruano, denominada cuota nativa o indígena, no es efectiva, “[...] porque se trata de una medida cuyo fin es asegurar la participación en listas de determinados postulantes, y no asegurar que los postulantes sean elegidos [...]” (Pinedo, 2015, p. 244).

Por su parte, los entrevistados manifiestan su rechazo a esta medida, pues según refieren quienes participaron en los procesos electorales, los candidatos indígenas requieren mayor esfuerzo y sacrificio que los candidatos no indígenas. Pues no solo deben luchar por conseguir los votos, sino que, además, deben competir con candidatos no indígenas que tienen mayores recursos para implementar sus respectivas campañas electorales. Y, pese a la existencia de la cuota indígena, muchos de ellos no logran ser elegidos. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo (2018) se pronunció afirmando que, las normas que rigen las Elecciones Regionales y Municipales de 2018, “[...] no garantizan plenamente el derecho de los representantes indígenas a ser elegidos en las instancias de gobierno regionales [...]”.

Paralelamente al reconocimiento de los avances, encontramos las demandas. La primera demanda es ayudar a los indígenas a recuperar la confianza, lo que es importante ante los acontecimientos ocurridos en la provincia de Bagua en junio de 2009. Luego, respeto y diálogo en una relación simétrica. Para concretar este pedido, proponen la existencia de una presencia efectiva de entidades y autoridades estatales competentes en zonas indígenas, pues muchos entrevistados sostienen que cuando ellos presentan sus reclamos ante las autoridades locales o regionales, estas no son competentes para atender estos pedidos, lo cual genera que adopten medidas radicales como paros o bloqueos. En el supuesto de que cuenten con recursos, que esto se da en muy pocas ocasiones, se trasladan a Lima para tramitar sus pedidos. A esto, hay que añadir el descontento que sienten los indígenas respecto a los mecanismos de participación, pues los califican como medidas impuestas por el Estado y de naturaleza vertical. El argumento que justifica este supuesto es que, según lo sostienen los indígenas, ellos ejercen su derecho a la participación al interior de sus comunidades mediante sus Asambleas Comunales y ellos sienten que este sí es un mecanismo participativo y efectivo. En consecuencia, las autoridades deberían tomar como referente este mecanismo para lograr una efectiva participación de los indígenas a nivel de los gobiernos regionales. Otra propuesta que ellos tienen es que las autoridades deben buscar un acercamiento a los mecanismos de participación indígena y, por lo tanto, deben asistir, previo permiso y coordinación con las autoridades indígenas, a las Asambleas Comunales, cada vez que sea necesario.

¿Qué aspectos de los mecanismos de participación vigentes deben replantearse, para que los indígenas se sientan incluidos?

En este orden de ideas, los indígenas sostienen que el concepto de participación política en la gestión del Estado debe replantearse para que se adapte a los pueblos indígenas. Este nuevo modelo debe sustentarse en la visión que tienen los indígenas de la participación, ya que para ellos más que un derecho es un deber. Asimismo, tiene que incluir a

las Asambleas Comunales, priorizando la opinión de los indígenas para que esta se vea plasmada en la toma de decisiones.

En cuanto a la implementación de las políticas públicas, los indígenas consideran dos aspectos: en primer lugar, cuestionan que la implementación de estas políticas no contempla el enfoque intercultural,¹¹ ¹² ya que no se consulta la opinión de las organizaciones indígenas. Y en los casos donde hay intervención de los representantes de las organizaciones indígenas, esta representación no es mayoritaria y a menudo no refleja los aportes consensuados. Si bien, hay algunas iniciativas interesantes a nivel nacional, entre las que destacan los procesos de consulta previa de la propuesta del Reglamento de La Ley N° 29735, Ley de Lenguas originarias, para el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, para la propuesta de Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, etc. El cuestionamiento está en que estas propuestas no pueden implementarse de manera efectiva. Por ejemplo, en lo que respecta al Modelo de Salud aprobado de manera participativa en julio del 2017, la demora en la implementación de canales de participación ciudadana restringe el derecho a la participación de los indígenas. Además, repercute negativamente en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben (Defensoría del Pueblo, 2018. Informe N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI). En el sector agrario, se presenta una situación similar, pues los mecanismos de participación existentes no permiten la participación efectiva de los pueblos indígenas (Defensoría del Pueblo, 2018. Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI).

Ante esta situación, recalamos lo siguiente: es necesario que la participación genere impacto tanto en las personas involucradas, en este

11 Según la Defensoría del Pueblo, existen avances normativos respecto a la implementación de políticas públicas con enfoque intercultural. Pese a esto, aún queda pendiente “la necesidad de avanzar hacia la construcción de relaciones de equidad y simétricas entre las culturas” (2015, p. 26).

12 Elegimos a estas regiones para contrastar opiniones, pues en la Región Amazonas entrevistamos a indígenas que están vinculados directamente con su organización comunal y habitan en zonas rulares; a diferencia de los indígenas de la Región Ucayali, donde encontramos *indígenas urbanos* (Espinoza, 2009) y el vínculo con la organización comunal es indirecto.

caso los indígenas, así como en la totalidad de la sociedad. Además, hay que tener presente que este impacto tiene dimensiones cuantitativas y cualitativas. Por ende, con arreglo a lo dispuesto por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, el Estado debe promover la participación de los pueblos indígenas, y a la vez, asegurar que su participación influya en las decisiones que se adopten.

Conclusiones

Históricamente, los pueblos indígenas han sido excluidos de los ámbitos más importantes de la sociedad: fueron relegados a una economía de subsistencia, alejada de los mercados más relevantes, no tuvieron voto político, no recibieron educación formal y no tuvieron acceso al sistema legal. La situación hoy día se ve mejor —por la lucha de las organizaciones indígenas que llevaron, siempre parcialmente, a una inclusión de los excluidos. Pero esta inclusión sigue dependiendo de las organizaciones indígenas. Cuando el Estado toma las funciones de ellas, la exclusión se refuerza. En el panorama estudiado, todo apunta a que el Estado sea un actor principal de inclusión y exclusión de las personas: él define los criterios según los cuales alguien puede participar políticamente, recibir educación o ejercer derechos. Organizaciones indígenas fuertes llevan a una presión sobre el Estado para ampliar dichos criterios —organizaciones indígenas débiles llevan al Estado a una inclusión en el papel que no representa verdaderas posibilidades de participación para los individuos. En el caso de la política en el Ecuador, esta lógica es observable especialmente en la década del 1990: mientras que no hubo una representación partidaria directa de los indígenas, estos fueron capaces de presionar al Estado para que permitiera espacios de gestión autónoma.

En el caso de la educación, también en el Ecuador, actualmente el autoproclamado Estado intercultural y plurinacional sigue excluyendo a la población indígena a través de una de sus principales demandas y herramientas de lucha para su inclusión en la sociedad, en el propio Estado y en sus instituciones: la educación intercultural bilingüe. La apropiación de esta herramienta por parte del Estado ecuatoriano, su vaciamiento y manipulación le permite “incluir excluyendo” para

mantener el status quo y el control del conflicto étnico. Esta manipulación política de la EIB continúa situando del lado de la exclusión a los pueblos y nacionalidades indígenas mediante la negación de una verdadera educación idiomática y culturalmente pertinente que además contemple la existencia de infraestructuras educativas adecuadas y de una alimentación imprescindible, elementos que favorecerían la promoción académica de los estudiantes indígenas y, en concomitancia, el acceso a la movilidad social para abandonar su situación de pobreza. A estas formas de exclusión se suma la de la negación del ejercicio del derecho a la autodeterminación, mediante el que los pueblos y nacionalidades indígenas deberían poder decidir sobre sus propios asuntos educativos a través de la recuperación de la autonomía de la DINEIB, como correspondería en un Estado que se declara intercultural y plurinacional.

Por último, en el caso de la política en Perú, cuando se trate de implementar políticas públicas vinculadas con el ejercicio del derecho a la participación, el Estado debe considerar la necesidad de institucionalizar la participación de los pueblos indígenas en la gestión pública del Estado. Como puede apreciarse, los indígenas manifiestan interés en participar en los Gobiernos Regionales, pero a la vez, demandan que los mecanismos de participación regional tomen en cuenta los mecanismos de participación comunal. Por ende, en el Perú, el enfoque de ciudadanía abierto a la diversidad cultural y el diálogo intercultural deben considerar las dos identificaciones que poseen los pueblos indígenas. O sea, no solo tener presente que se trata de dos o más culturas diferentes, sino que, en el caso de los pueblos indígenas, estos se autodefinen como indígenas y peruanos. Tanto el enfoque de la ciudadanía abierto a la diversidad cultural, como el diálogo intercultural, deben tener en cuenta dos vertientes que poseen los indígenas: la consuetudinaria y la estatal.

Bibliografía

- Acosta, A. (2013). *El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Icaria.
- Albornoz, O. (1976). *Las luchas indígenas en el Ecuador*. Editorial Claridad.
- Almeida, I., Arrobo, N. y Ojeda, L. (2005). *Autonomía indígena frente al Estado nación y a la globalización neoliberal*. Editorial Abya-Yala/Fundación Pueblo Indio del Ecuador/Unión Europea.

- Arana, S. (2020). "Minga por la Vida", entrevista a Blanca Chancosa. En S. Arana (Ed.), *Ecuador: Covid-19, desigualdades y desafíos* (pp. 53-61). Grupo de Pensamiento Alternativo.
- Asamblea Nacional de Ecuador (2011). Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial N° 417, del 31 de marzo. <https://bit.ly/2AoElei>.
- Becker, M. (2007). Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 27, 135-144. <https://doi.org/10.17141/iconos.27.2007.193>
- _____. (s.f.). e-archivo ecuatoriano. <https://bit.ly/3qAKrpf>.
- Benavides, M., Valdivia, N., & Torero, M. (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. En GRADE (Ed.), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*, (pp. 603-655). GRADE.
- Bonfil, G. (1981). *Utopía y revolución: El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. Nueva Imagen.
- Bretón, V., & Del Olmo, G. (2001). Educación bilingüe e interculturalidad en el Ecuador: algunas reflexiones críticas. En P. Dávalos (Ed.), *Yuyarinakuy. Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos* (pp. 101-105). Editorial Abya-Yala.
- Calderón, G., Zurita, C., & Michelena, X. (2017). *La década perdida*. Paradiso Editores.
- Chiodi, F. (Comp). 1990. *La educación indígena en América Latina*. México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia I. PEBI (MEC-GTZ)/Editorial Abya-Yala/UNESCO/OREAL Chile.
- CONAIE (2020). Informe sobre la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas en el contexto de la pandemia del Covid-19. <https://bit.ly/3oOITBA>.
- Constitución Política de Ecuador (2008). <https://bit.ly/1QlAPPp>.
- Comisión Andina de Juristas (2013). *Implementación del Derecho a la Participación Política Indígena en Cusco y San Martín, Lima*, CAJ, Konrad Adenauer.
- Defensoría del Pueblo (2015). Informe Defensorial N° 169, *La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural*. Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2018a). Informe N° 002-2018-DP/AMASPPI/PPI, Informe de Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, Lima.
- _____. (2018b). Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI, Informe de Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, Lima.
- Espinoza, O. (2009). Ciudad e identidad cultural. ¿Cómo se relacionan con lo urbano los indígenas amazónicos en el siglo XXI? *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 38(1), 47-59.
- _____. (2018). La compleja participación de los pueblos indígenas en las elecciones. *INTERCAMBIO. Revista de Apostolado Social de la Compañía de Jesús en el Perú* 43. <https://bit.ly/3cXWim9>.
- Etxeberria, X. (2004). *Sociedades Multiculturales*. Bilbao, España: Mensajero.
- _____. (2011). Espacios y agentes de la responsabilidad pública. En A. Hortal y X. Etxeberria, *Profesionales y vida pública* (pp. 15-36). Desclée de Brouwer.

- Fraser, N. (2010). Injustice at Intersecting Scales. On 'Social Exclusion' and the 'Global Poor'. *European Journal of Social Theory*, 13, 363-371. <https://doi.org/10.1177/1368431010371758>.
- González, P. (1969). *Sociología de la explotación*. Siglo XXI.
- Guerrero, A. 2018 [2000]. El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquia y transescritura. Del tributo de indios a la administración de poblaciones en el Ecuador del siglo XIX. En G. Herrera (Ed.), *Antología del pensamiento crítico ecuatoriano* (pp. 343-388). CLACSO.
- Guerrero, F., & Ospina, P. (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. CLACSO.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós.
- León, J. 1991. Las organizaciones indígenas: Igualdad y diferencia. La afirmación de los conquistados. En D. Cornejo (Ed.), *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990* (pp. 373-417). ILDIS, El Duende, Editorial Abya-Yala.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Herder.
- Ministerio de Educación de Ecuador (2012). Plan de Reordenamiento de la Oferta Educativa. Quito, Ecuador: Autor. Recuperado de <https://bit.ly/2RGPuhm>.
- ____ (26 de junio de 2013). Ministro Espinosa presentó plan de reordenamiento de la oferta educativa y herramienta del Geoportal. <https://bit.ly/2Oi8RPr>.
- Montaluisa, L. (21 de octubre de 2009). Re: [Dineib-Ecuador] Validación al nuevo Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. <https://bit.ly/2QCd51g>
- ____ (2018). Sobre Decreto 445. Confederación Kichwa del Ecuador-Ecuador. <https://bit.ly/2yhELSj>.
- ____ (2011). Diversidad cultural. Informe Cero. Ecuador 1950-2010. Estado del País. FLACSO Ecuador/Contrato Social por la Educación.
- Moreno, I. (2014). Confrontación y fronteras entre lógicas culturales: extractivismo desarrollista versus Sumak Kawsay en Ecuador. En *Periferias, fronteras y diálogos*. Actas del XIII Congreso de Antropología de la FAAEE (pp. 1158-1167). Universitat Rovira i Virgili.
- Muyolema, A. (14 de agosto de 2018). La creación de la Secretaría de Educación Intercultural, ni restitución ni autonomía. *La Línea de Fuego*. <https://bit.ly/2w1CDvS>
- Ortecho, V. (1999). *Estado y ejercicio constitucional*. MARSOL.
- Pérez, C. (2018). "Es una declaración de marketing político de gobierno de presidente Moreno". Confederación Kichwa del Ecuador-Ecuador. <https://bit.ly/2yhELSj>.
- Pinedo, E. (2010). Las cuotas electorales como medida de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada 'cuota nativa' en Perú. *RIPS*, 9(1), 161-174. <https://bit.ly/3h7i4XW>.
- ____ (2015). Elecciones regionales y municipales 2014: de la 'cuota nativa' a la cuota (casi) indígena. *Colombia Internacional*, 85, 227-245. <https://bit.ly/3hlel7Y>.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder: Cultura y conocimiento en América Latina. En W. Mignolo (Comp.), *Capitalismo y geopolítica del conocimiento: El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo* (pp. 117-131). Ediciones del Signo.

- Rodríguez-Cruz, M. (2018). *Educación intercultural bilingüe, interculturalidad y plurinacionalidad en el Ecuador. Políticas Educativas de la Revolución Ciudadana: teorías y realidades. Escuelas comunitarias y Unidades del Milenio*. Vol. 2. Editorial Abya-Yala, FPIE, Ministerio de Educación-DINEIB.
- Sassen, S. (2015). At the systemic edge. *Cultural Dynamics*, 27(1), 173-218. <https://doi.org/10.1177/0921374014567395>.
- SERVINDI (2015). Perú: Indígenas matsés acusan restricciones para obtener DNI y carencias de atención médica. <https://bit.ly/3yaY24e>.
- Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi (n.d.). *Evaluación-participación de las escuelas indígenas de Cotopaxi*. Editorial Abya-Yala.
- Taylor, C., & Gutman, A. (2009). *El multiculturalismo y "La política del reconocimiento"*. Fondo de Cultura Económica.
- Torres, R. M. (2006). Derecho a la educación. Es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela. Conferencia presentada en el Simposio *Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos*. Barcelona, España.
- Zeisser, M. (2018). Elecciones regionales 2018: La representación por cuota de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios. *Noticias SER.PE*. <https://bit.ly/3ynqeRR>.